

地域組織が高齢者福祉分野に参入する際の 組織機能代替に関する研究 ―山形県米沢市の生活クラブやまがたの活動事例から―

綾 部 誠

(工学部 理工学研究科)

1. はじめに

国立社会保障・人口問題研究所の『日本の将来推計人口（2006年12月推計）』によると、日本は今後も少子高齢化が一段と進行し、0～14歳に該当する年少人口は、2005年に約1,759万人（対総人口比13.8%、以下同様）であったものが、2026年には1,177万（9.9%）に、2042年には953万人（9.2%）と徐々に減少することが見込まれている。他方で65歳以上の老年人口は、2005年の2,576万人（20.2%）から2026年には3,637万人（30.7%）に、2042年には3,863万人（37.3%）へと右肩上がりに増加することが見込まれている。15～64歳の生産年齢人口は既に減少局面に突入しており、2005年には8,442万人（66.1%）であったものが、2026年には7,036万人（59.4%）、2042年には5,546万人（53.5%）になるなど、今後の日本は如何にして所得を生み出す人口と定義される生産年齢人口が、老年人口と年少人口を合わせた「従属人口」を支えていくのかということが大きな課題となっている¹。

このようななかで、老年人口を対象とした高齢者福祉に焦点を当ててみると、政策的な大転換は2002年に導入された介護保険法を契機としたものであると言える。同法制定以前の日本の高齢者福祉は、主に家庭を単位として担われ続けてきたという歴史があり、特に女性の身体的・精神的な負担が大きかった。一方で行政サイドでは、措置制度に基づく委託型高齢者福祉を長年にわたって提供し続けてきたという歴史がある。措置制度に基づく高齢者福祉は、行政が予め必要な支援内容と機関を定めていたことから、利用者が自ら望むサービスを自己決定できないという問題以外に、応能負担、所得調査（ミーンズテスト）の実施、行政委託のため非競争的環境、利用者本人や扶養義務者からの支払い能力に応じた負担による中高所得者の負担増大など、諸課題が山積していた。他方で日本の社会では女性の社会進出、単独世帯・独居世帯の増加、家庭環境の変化などによる社会システムの変動に対応する必要性に迫られ、これら諸課題を国民相互間における「社会連帯」という考え方から一気に制度的転換を図ったのが介護保険法である。

介護保険法の導入によって、利用者によるサービスの選択、医療保険からの介護の分離、応

益負担、国から地方への権限移管、多様な運営主体によるサービスの実施、在宅重視などを基礎とした介護へと政策転換がなされ、高齢者福祉の在り方が大きく変わることとなった。その後、2005年には介護保険法が改正されて、予防重視型システムの導入、施設給付の見直し、新サービス体系の確立、サービスの質向上、負担の在り方ならびに制度運営の見直しが行われ、現在に至っている。

2002年に介護保険制度が導入されたことにより、介護保険によって提供される居宅サービス、地域密着型サービス、居宅介護支援、施設サービス、介護予防サービス、地域密着型介護予防サービスを提供する事業者数も、一部のサービスを除いて総体として年々増加する傾向にある²。このような事業者数と利用者数の増加にともなう³、介護にかかる政府負担も右肩上がりに増加をしており、2002年には約5.2兆円であったものが、2009年には約7.7兆円となり、厚生労働省の試算によるとこの額は今後も増加をし続け、2025年には約20兆円が必要になると試算されている⁴。2010年度の国家予算編成の段階において、国と地方の長期債務残高が既に約860兆円を超える状況にあって、これから押し掛かってくる介護費用の増加分を国や地方が負担し続けることは、プライマリーバランスの観点からも極めて難しいのが実情である。また利用者負担を増やすにしても、年金問題や安定的な日本型労働システムの崩壊による所得構造の変化により、単純な負担増は社会的な不均衡を助長することになりかねない。

このような日本社会の構造転換や財政問題のなかで、如何にして費用を掛けずに利用者視点に基づいた高齢者福祉サービスを提供できるのか、さらには長く謳われてきた地域住民の理解や参加を伴った形での持続可能な高齢者福祉モデルを構築し、どのように広範かつ早急にモデルを普及するのかということが、日本の高齢者福祉にとって焦眉の課題であると言えよう。

そこで本稿では上記のような問題意識を基底として、施設型高齢者福祉サービスを提供する生活協同組合に焦点を当て、この組織が既存の地域社会活動から活動範囲を広げて高齢者福祉分野に展開してきた事例を基に、従来から組織に備わっていた機能が新たに高齢者福祉を実施・展開するうえで、どのように既存の機能を利用・代替することができたのかという点について、開発社会学の観点から分析することにした。これにより既に高齢者福祉や介護福祉の分野に参入している社会福祉法人、医療法人、営利法人などとは異なる地域に根差した組織体が今後、高齢者福祉を担うにあたり、機能的に有利な点を枠組みとして明らかにしたい。

2. 分析の視点

本稿で焦点をあてる高齢者福祉に関する研究は、これまで法律や行政の在り方に関する制度研究、介護や支援の方法に関する援助技術研究、地域社会との係わりに関する地域研究、会計学・経済学・経営学に関する研究などが太宗を占めており、高齢者福祉を担う組織に着眼をし

て研究しているものはそれほど多くない。特に高齢者福祉サービスを提供する主体である組織が有する機能というものを社会的な観点から分析し、施設を開設する前と後の機能の比較分析を行うことによって、組織が事業化を行うための優位性というものを把握しようとする研究は、皆無に等しい。

この手の研究が少ない背景には、増える高齢者福祉のニーズや高まる需要に対してどのような方策や手法を講じて対処すべきなのかという「Sollen＝当為」の視点に加え、実際に行われている既存の高齢者福祉の実情をつぶさに研究する「Sein＝存在」の研究に多くの研究者が注力してきた結果であり、これらを繋ぐ方法論的研究が後手に回ったためであるとも考えられよう。

2007年度の介護サービス事業所を開設主体別に見てみると、訪問介護、特定施設入居者生活介護、福祉用具貸与、特定福祉用具販売、夜間対応型訪問介護、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入居者生活介護という諸事業では、営利法人である「会社」の形態が最も多くなっている。居宅介護支援事業所でも「会社」が最も多くて36.8%、「社会福祉法人」が30.1%であり、介護予防支援事業所（地域包括支援センター）では「社会福祉法人」が43.6%、「地方公共団体」が35.2%となっている。介護保険施設では「社会福祉法人」が91.3%、介護老人保健施設ならびに介護療養型医療施設では「医療法人」が7割以上を占めている⁵。このように介護保険が提供するサービスについては、それぞれの実施主体が持つ特性・特徴を活かしながら、事業者数そのものは右肩上がりに増加し続けている。

しかし先に見たように、今後の介護需要は高齢者人口の増加に伴って急増することが見込まれている。このように考えると既存の研究の延長線上では、将来的に増大する介護にかかる総費用をどの程度抑制して国や地方の負担を軽減するのか、或いはサービスを合理化することで提供するサービスをどの程度まで抑制すべきなのかという議論に、いずれは収斂していく可能性が高い。また逼迫した日本の財政事情から今後、増大することになる介護需要を、昔のように国や地方公共団体が積極的に受け皿を作り、担っていくことは想定しにくい。このような状況から、今後も社会福祉法人、医療法人、営利法人、NPO法人などが、高齢者福祉分野に更に参入することが予想されるが、介護保険法ならびに省令などに基づく設置基準等によって規定されている高齢者福祉施設を開設するための土地・労働・資本に関する資源基準を満たすことは、いずれの法人にとっても大きな負担がかかってしまうことにならない。

他方で、「福祉（公的）ミックス論」が提唱されて以来、市場や行政以外のサービス供給主体として期待が高まっているものに、地域社会を基盤と実施主体がある。地域に根差した組織活力を積極的に高齢者福祉分野に利用することで、サービス提供を拡大することがこれまでも期待されてきたが、実際的な問題としてこれらの組織は、営利法人、社会福祉法人、医療法人のようにまだ数もそれほど増えておらず、地域社会を基盤とする組織や実施主体の観点から事業化のための方法や手順を解説・詳述した解説書やマニュアルなども他の法人と比較すると格段

に少ない。

しかし、もともと地域社会に根ざして独自の資源やネットワークを活用して購買活動や環境保全活動などを展開している組織体が、新たに高齢者福祉分野に参入するにあたって有利な点が存在しているとは考えられないであろうか。つまり、地域社会に根差した組織が、これまでに高齢者福祉分野以外の活動で培ってきた経験やノウハウが機能として組織に内部化されているのであれば、これらの機能を、高齢者福祉を目的に転換し利用することで、事業化に必要な費用負担（単なる要素市場に関わる費用だけでなく、社会から得られる効用にかかる費用を換算したものを含む）を軽減することができるのではなかろうか。

本稿はこのような問題意識と分析視点から、地域で購買活動や環境保全活動を展開してきた地域組織が、その目的を高齢者福祉に転換した際の事例に着目をして、機能的な側面から分析を試みることにしたい。

3. 仮説の設定

組織機能に関わる先行研究であるが、この点については組織を分析・研究の対象とする経営学の領域において、これまである程度の研究が蓄積されている。

例えば経営学の祖とも呼ばれているファヨール氏は管理機能に着目し、そのなかに技術的活動、商業的活動、財務的活動、保全的活動、会計的活動、管理的活動の6つがあるとして後の管理過程論に大きな影響を及ぼした⁶。同じく平池久義氏は伝統的組織論に着目をして、企業では目的に直接的に貢献する要素が社長から管理者に移譲されるとして、製造、営業、研究、財務が機能対象になると整理し、さらに近年の経営組織の部門研究に関しては調達、製造、販売、研究開発、広報の5つの機能があると述べている⁷。他方で経営学の一角を成す経営戦略論では、戦略には予め位相が存在するとして、段階的に全社戦略、事業戦略、機能別戦略を取り上げ、この機能別戦略に生産、マーケティング、人事、財務、研究開発が設けられることが多いと指摘する⁸。品質管理論の側面からは、戦後日本の品質管理に大きな影響を及ぼしたデミング氏が、工学的な視点からデミング・サイクルを提唱し、生産工程からの視点ではあるが、生産には設計、製造、販売、調査・サービスがあるとして、テイラーの考えた設計、製造、販売という3段階の方法に問題を提唱したりもした⁹。また同じく経営学の一分野である経営工学の分野では、計画、販売、生産管理、品質管理、財務管理、人事・労務管理という諸機能があり、それぞれの分野における工学手法をこれまでに開発し、IEを中心として普及に努めている¹⁰。工業経営の分野においては島村陽来氏が工場における基本的機能として、財務、エンジニアリング、購買、生産、販売、労使関係を提唱し、それぞれの機能を分割することの重要性を説いており¹¹、桑田秀夫氏は基本機能には生産機能、販売機能、職務機能、人事機能の4つがあり、最近では

研究開発機能、商品企画機能、マーケティング機能などが付加される傾向にあると指摘している¹²。

このように組織の機能というものを分析する視点については、これまで長く経営学の分野において検討されてきたが、組織機能というものを分析して体系的に整理したものがないという点において、課題が存在していた。そこで次に経営学の先行研究において抽出された機能を分類しなおし、本研究における仮説を提示することにした。そのためには開発社会学の分析視点が有効かもしれない。

そもそも開発社会学とは、開発途上国の経済・政治・社会・人間等の開発に関わる諸問題を学問的に分析しようとするもので、従来は経済学や政治学からのアプローチをとるものが多かった。しかし近年では社会学的なアプローチも盛んに行われるようになり、この視角から諸課題の解決に取り組んでいる学問を「開発社会学」と称している。

開発社会学の研究では、行政、地域社会、家庭、市場というものを社会システムとして捉え、ここに内在する組織・団体などを開発主体とし、歴史的・経験的な能力の蓄積と構築されてきた機能を分析することで、持続可能な開発というものの実現に向けた方法論の確立を目指してきた学問でもある¹³。そのために組織の機能分析という点において応用性が非常に高いという特徴がある。

開発社会学の観点から、長く多様な組織研究および組織分析を行っている余語トシヒロ氏は、組織は基本的に4つの機能から成り立っているとして図1を示している。その4つの機能とは管理、生産、販売、研究の諸機能である。余語氏の開発社会学の視点に基づく組織機能の特徴は、これまでの経営学における先行研究に多かった機能を分離・独立して捉えるというのではなく、

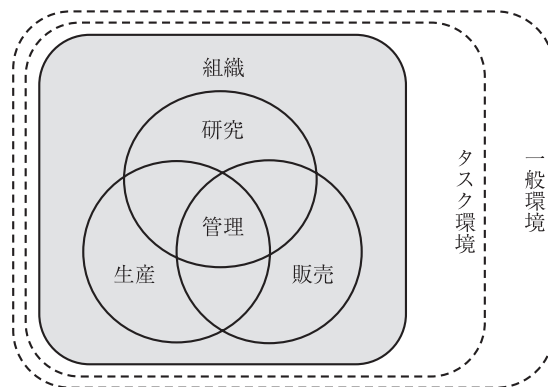


図1 組織環境と組織機能の関係性

(出所) 余語トシヒロ (2002) 「福祉経営組織のデザイン」『事例研究ⅡB』、日本福祉大学、p.2に加筆。

重複する形で捉えており、その中央に管理機能を位置付けているということである。すなわちこれまでの経営学における先行研究が論じてきたように、それぞれの機能を排他的・独立的に捉えるのではなく、他の機能との関係性を前提としたもの、換言すれば共存領域が存在していることを前提に捉えているということである。これに「コンティンジェンシー理論」¹⁴の視点を取り入れれば、これら4機能で構成されている組織を取り巻く環境に、組織との直接的な関係性を有するタスク環境が存在し、その周りには間接的な関係性を有する一般環境が存在することになる¹⁵。そして組織は開放系であるため、タスク環境との間に相互関係が存在し、互いにインプットとアウトプットの関係が生じることになる¹⁶。

図1の考え方に基づいて、組織の機能というものを、要素市場を構成する土地・労働・資本という各要素の側面から配置したのが表1である。この表では縦軸に4つの機能を、横軸に3つの要素を配置して、具体的な内容を整理して記載したものである。この表は図1にあるように隣接機能との共存領域についても存在することがありうるため、これを前提に分類を試みている。そして管理機能は他の3機能に影響を及ぼすものであり、表にある管理機能を通じて他の機能の要素にも影響を及ぼすという関係性にある。

表1 組織の4機能に基づく構成要素

	土地要素	労働要素	資本要素
研究機能	<ul style="list-style-type: none"> ●研究施設・設備 ●通信設備 ●水・電気・ガス施設 	<ul style="list-style-type: none"> ●開発者・研究者 ●研究・開発技術 ●企画・計画、設計能力 	<ul style="list-style-type: none"> ●開発資金 ●資材・材料 ●研究情報
生産機能	<ul style="list-style-type: none"> ●土地、生産設備、工場 ●資材庫、生産設備・機材 ●エネルギー ●廃棄物処理 	<ul style="list-style-type: none"> ●製造員、検査員・従業員 ●生産・製造技術 ●技術訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ●資材・材料 ●購入・生産資金 ●原材料、商品
販売機能	<ul style="list-style-type: none"> ●保管設備・保管・倉庫 ●仕分場・販売店 ●発送・出荷・運搬・配送 	<ul style="list-style-type: none"> ●販売・製品管理従業員 ●販売技術・マーケティング・市場調査 ●広報 	<ul style="list-style-type: none"> ●製品・仕掛品 ●販売資金 ●購買・販売・集金 ●輸送手段、運搬車
管理機能	<ul style="list-style-type: none"> ●管理者、事務担当者 ●保健管理（防災・災害保険、雇用保険・労災保険、損害保険、医療・社会保険等） ●管理技術（施設の保守、人事・労務、警備、品質管理、販売、財務、管理、生産、資材・在庫、研究・開発、工程・納期、情報） ●賞罰制度、人事考課 		

ここで示した表を仮説として設定し、次にもともと購買活動や環境保全運動を行う地域組織が高齢者福祉の分野に展開をした場合、どのような機能が引き継がれて利用されているのかということを分析することにする。

仮説を例証するために用いるのは、山形県米沢市でこれまで地域に根差した形で購買活動、

災害救助運動、環境保全活動等を展開してきた生活協同組合であり、この組織が高齢者福祉分野に展開することになった事例である。

4. 仮説の例証

1) 米沢市の概況

米沢市は山形県置賜地域の中心都市であり、県の南端に位置している。米沢市は県面積の5.8%を占めており、山形県では中規模都市としての位置づけにある。同市は豪雪地帯としても有名で、平年の最高積雪深は130cmとなっており、市全体が特別豪雪地帯に指定されている。

米沢市の人口は約9万人（2007年）となっており、2000年以降は年々人口が減少するなど、過疎化が進んでいる。この傾向は今後も続く見込まれており、国立社会保障・人口問題研究所の実施した将来人口推計の試算に基づくと、2035年には約7万1000人程度の人口規模になることが見込まれている。若年者の都市部への流出と高齢化に伴って老年人口の比率もこれから増加することが見込まれ、2005年には23.6%であったものが、2035年には33.1%にまで増えると試算されている。75歳以上の人口比率はさらに深刻であり、2005年に11.9%であったものが2035年には20.4%とほぼ倍化することが見込まれており¹⁷、高齢者の単独世帯、高齢者夫婦のみの世帯、高齢者同居世帯のいずれもが増加すると予測されているため¹⁸、高齢化に伴う介護需要の飛躍的な増加が、同市では大きな社会問題となっている。

米沢市は、歴史的に上杉や伊達の町としても知られているため、同市を訪問する観光客も多く、毎年300万人程度が訪れている。特に2009年はNHKで「天地人」が放映されたこともあり、一時的であるとはいえ観光客が大幅に増加した。他方で工業分野では電気機械製造業が同市の中核工業団地に集積しており、製品出荷額については東北圏内でも非常に大きなシェアを占めている。そのため米沢市は東北の工業分野を牽引する役目をこれまで長く担ってきたが、近年はリーマンショック後の世界的な不況の影響もあり、製品出荷額は減少する傾向にある。このように米沢市は、観光と電気機械製造業を両軸とした産業構造となっており、他方で市民の生活面に目を転じると、長期的な傾向として高齢化と過疎化が深刻な問題となっている。

2) 「生活クラブやまがた」の成り立ち

米沢市において現在、高齢者福祉事業に取り組んでいるものの1つに「生活クラブやまがた」がある。「生活クラブやまがた」は、生活協同組合であり、その前身は「米沢生活協同組合」にまで遡ることができる。同クラブは、1962年12月21日に米沢地区の勤労者生活協同組合として

設立されたことを起源とし、現在に至るまで組織形態を変えつつ、半世紀ほどの歴史を有している。

設立当初の米沢地区勤労者生活協同組合は、もともと地区の勤労者福祉対策協議会の業務を肩代わりする形で設立された。地区勤労者福祉対策協議会は、貸付支援組織としての役割が強く、資金繰りが苦しかった当時の勤労者に対して資金的な支援を行うことを生業としていた。協議会は予め協約を結んでいる店を独自に指定し、組合員は指定された店から商品をチケット制で購入し、労働金庫が指定店に購入代金を肩代わりする形で支払いを行っていた。そして組合員である労働者は、月賦返済という形で労働金庫に代金を支払っていた。このように勤労者福祉対策協議会は、組合員の不足する生活資金を一時的に肩代わりするという役割を担っていた。しかし、このような資金提供に限定された組合活動は、労働金庫の設立後は事実上の役割を果たしつつも、従来から掲げていた労働者福祉を充足するという組合理念と整合性が取れないことが盛んに議論されるようになり、発展的解消を行って法人化を行い、新たな形として「米沢地区勤労者生活協同組合」が設立されることになった。

新設された「米沢地区勤労者生活協同組合」では、計画的大量購入、薄利多売、実質所得の向上、消費生活の健全化が組合の目標として掲げられ、1970年には「米沢生活協同組合」と改名し、生鮮三品（青果、鮮魚、精肉）を販売するために店舗販売を開始することになった。しかし男性を中心とする組合員構成であり、労組型であったために「口は出すがお金は出さず、利用もしない」という諸問題、デパート・スーパー等大型店の進出などの影響もあり、赤字経営が継続することになった。さらに当時、先導役となっていた専務が急逝することが引き金となり、「米沢生活協同組合」は事実上の解体に追い込まれることになる。

このよう波乱のなかで、債権者による約6割の債権放棄、無店舗共同購入による計画購入（家庭班と職域班を基礎とする共同購入）、脱労働組合、主婦層を中心とした消費者を新たなターゲットに設定することで、いわゆる市民生協として再建が試みられることになる。米沢生活協同組合は、1998年に生活クラブ連合会に加盟し、「ナチュラルコープ山形」を合併・吸収することで「生活クラブやまがた」へと名称を変更し、現在の組織形態に再編されている。

現在の「生活クラブやまがた」は、「いのちと暮らしを守る運動を組合員がみんなで進める」ために、「平和で明るく平等で住み良い社会と環境をつくる」、「豊かな人間性と生活文化を造り上げる」、「常に暮らしを見つめ見直し、暮らし提案をする」ことを組合理念として掲げ、活動を展開している。同クラブの組合員数は、山形県全体で8,582人であり、米沢支部は山形支部の約3倍となる6,392人の組合員を抱えている。

3) 福祉分野への参入の経緯

このような生活協同組合は、現在に至るまで食の安全と環境保全運動を軸にした活動を展開してきた。合成洗剤ではない石鹼や、化学調味料や防腐剤を含まない厳格な検査の基に提供される安全が確認された食材の共同購入とともに、環境保全活動、リサイクル活動、遺伝子組換え食品反対運動、さらにはダイオキシンや環境ホルモンに関する安全に関する講習会や講演などを繰り返し行い、これを機関紙や人的ネットワークを通じて組合員に情報提供し、運動を広く展開してきた。

また1993年からは「暮らしの講座」を定期的に開催し、組合員が興味・関心を持つテーマを毎年選び、震災・災害などに関する勉強会を開催して、実際に阪神・淡路大地震やナホトカ号重油流出事故の際には、現地に救援活動に向かったり、救援物資を届けたり、運搬手段を確保するなどの活動にも取り組んできた。さらに開発途上国の貧困問題を取り上げ、組合員間で学習・勉強を奨励するとともに、実際に組合員によって援助物資を調達し、これを海外に援助する活動なども行ってきた。

食の教育という側面では、小学生などを招いて、生協で共同購入している豚を一頭丸ごと解体・調理し、食の安全と命の尊さを学ぶという教育も継続して実施している。

このように、もともと共同購入活動を基盤として、環境保全活動、災害救助活動、開発援助活動、食育教育活動などを展開してきた生活協同組合が、なぜ高齢者福祉事業を展開することになったのか。そのきっかけは「地区別総代会」から出てきた組合員自身の老後に対する生活の不安に帰着することができる。当時から組合員の高齢化が問題視されるなかで、高齢者福祉についての自主的な学習会を求める動きが、組合内には多数存在していた。そこで1990年代に入ると、組合では「暮らしの講座」を自主企画し、高齢者福祉施設に赴き施設介護を学んだり、訪問介護に関する学習会を催したりするなど、高齢者福祉に関する企画を独自に組んで実施していた。また組合では「わかる福祉」のビデオを独自に作成し、これを地区別総代会で上映することで、組合員同士が積極的に高齢者福祉に関して議論・討議を繰り返していた。

このような組合が独自に行う高齢者福祉に関する自主学習活動のなかで、組合の主業務である共同購入活動では、実際の課題として高齢化による配達時間の遅延、集金にかかる時間の増加、注文間違いや未収金の発生、共同購入活動そのものにおける障壁発生などの問題が、徐々に顕在化するようになってきた。他方でこのような高齢化に伴う問題が明るみになる半面で、高齢者の組合員にとって共同購入によるコミュニケーション（班活動、運営委員、地区別理事、配達職員など）が、実は互助運動になっているということについても、多くの組合関係者が理解しており共通認識となりつつあった。

高齢者福祉に関する学習会を継続し、共同購入活動における課題や新事実が徐々に判明するに従って、組合員や組合理事のなかから、高齢者福祉を組合が独自で行うべきではないかという声があがるようになり、1994年に組合のなかに「助け合いの会」が発足し、託老所を開所す

ることになった。この託老所は、財団法人正和塾の学童保育施設を間借りして、月曜日から金曜日までの午前10時から午後4時まで託老活動を行うというものであった。当初は小さい部屋で開始したために利用者は2名程度であったが、徐々に利用者の数は増えるようになった。

そもそも託老所は、公の福祉施設には該当しないのであるが、行政、病院、社会福祉事務所などからの依頼や相談も多く、副次的に組合員からの高齢者福祉に関する相談窓口としても機能するようになっていた。この託老所における活動が徐々に定着するようになると、機関紙を定期的に発行したり、年間行事を企画・開催したり、ケア研修を行うようになるなど、独自の活動を展開するようになってくる。このような託老所における諸活動は、基本的に組合員を主とする有償ボランティアによって担われてきた。

託老所における活動を継続し、口コミや行政等からの依頼が増えて利用希望者が増加するなかで、1998年には労働金庫からの紹介で中古住宅を安価で取得することが可能となり、グループホーム機能を有する託老所として活動内容を拡大した（名称を「たくろう所」に変更）。開所後は月曜から土曜日まで午前9時から午後5時までの通所利用、宿泊可能な短期利用などを行い、ボランティア職員によって施設運営が行われた。しかし「たくろう所」そのものの経営状態は非常に厳しく、毎年赤字が続く状況にあったため、生活協同組合の共済事業の収益の一部で不足分を賄うことで、運営を存続しなければならなかった。この託老所の利用者は、現在までに長期利用も含め、45名が利用している（介護保険法導入以前は一時期に最大で12名が利用）。

4）たくろう所から福祉事業への本格参入

このように組合が独自の形で高齢者福祉活動を展開するなかで、たくろう所に入居している高齢者や通所する高齢者に認知症の者が増えるようになり、新たな課題が差し迫ってきた。この危機意識は、特に「たくろう所」で働くボランティア職員に強かった。そこで組合では新たに福祉委員会を設立し、生協の持つ独自のケア内容の質を担保しつつ、新しく導入された介護保険法の利用も検討しながら、専門性を有したケア施設の建設が議論・討論されるようになる。そこで福祉委員会では、社会福祉法人の立ち上げと専門施設である特別養護老人ホームの建設を目指したが、福祉計画を所管する米沢市が市中の施設数が既に飽和状態であること理由に設置を認めなかったため、痴呆性（認知症）高齢者のグループホームに計画を変更し、27名の収容定員（3ユニット）で開所することを目指すことになった。またこの施設の利用者は組合員に限定せず、地域社会の人々であれば誰でも申し出と登録により利用できるようにルールを決めた。

高齢者福祉施設を開所するにあたっては、当時の生協組合理事長の意向が強く反映されていた。理事長は「人生の終の棲家を立てたい」という思いを組合員に提示し、組合員達はこれを

「自分達が入りたい施設」として自らの目標に掲げ、この達成のために日々意見を出し合って議論を繰り返した。

新しく建設されることになったグループホームの名称は組合員の応募によって、労働の助け合いを意味する「結い」と、大空に枝を大きく広げて成長する「木」と気持ちの「気」とをとり、**「結いのき」**と命名され、2004年2月1日に開所されることになった。「結いのき」は消費者協同組合法に基づく設立であったために、補助金や社会的優遇措置の利用は大きく制限されており、組合員からの出資金や組合の内部留保、さらには銀行や生協連合会からの融資などを用いて施設建設と運営費用を捻出しなければならなかった。そのために共同購入や共済だけの利点で組合員となっている人々の理解を得る必要があったが、組合としての理念や目標を掲げ、これらを組合員に浸透させるために議論や会議などが日夜、繰り返し行われた。

建設される予定の「結いのき」の土地面積は約900坪で、建物自体の広さは315坪であった。土地の取得については、組合員から格安の借地料で借り受けることが可能であったため、病院、市役所、消防署などにも近く、緊急時に即時に対応できるという地の利を生かして、米沢市花沢町に建設されることになった。

「結いのき」のグループホームは、家庭的な雰囲気を前面に押し出すため、木造建築で平屋建てを基本とし、広い空間設計を意図的に行った。設計は他県の生活協同組合の施設設計を担当し、設計上の構想や組合理念に理解を示し、実績のある設計士を雇った。設計の段階から組合員と設計士の間では議論が重ねられ、設計図は何度となく書き直されて最終的な図面ができあがった。設計されたグループホームは、当時としてはまだあまり採用されることのなかった全室個室を基本とするもので、部屋の設計も座ったまま外が十分に見渡せる大きな窓を設けたり、木製の風呂場を設けたり、中庭を設置したりするなど、組合員の家庭的な意見や利用者視点の要素をふんだんに取り入れたものであった。

「結いのき」は、生活感を醸し出す工夫を施すため木造建築で、空間を広く取っているため、建設費用が想定していたよりも多くかかった。そのために施設に必要な備品（皿、机、棚など）を購入することが難しくなったが、福祉委員会の提案で組合員に対して協力を呼びかけ、これに賛同した組合員が様々な家具や備品を供出したため、これらについては全てリサイクル品を代用する形で開所に漕ぎつけた。ちなみにこれらの家具や備品は、組合員が提供を申し出たものを回収し、組合や建設会社の倉庫に保管するという形で進められた。供出された家具や備品は、組合員の家庭から供出されたものであることから、家庭的でレトロ風な雰囲気を施設内に醸し出すには最適であった。

グループホームで提供される食事や日用品については、生活協同組合が仕入れて販売しているものを原則提供することとし、1週間分をまとめて購入・保管して、調理後に利用者に提供することにした。もともと生活クラブは食の安全性と美味しさを追求したものを、独自の厳し

い検査基準で選別・仕入れて共同購入品目として提供しているため、提供される食材の美味しさや安全性は、利用を希望する本人や利用者家族の間でも大きな反響を呼ぶことになった。

「結いのき」では、組合が直接雇用する有資格者（非組合員を含む）だけでなく、数多くのボランティアが協力することで成り立っている。このボランティアは組合員が大部分を占めており、「たくろう所」で働いていたボランティアの経験・理念もそのまま引き継がれている。これらのボランティアは「福祉委員会」のメンバーを基礎としており、2003年には「グループホーム『結いのき』を支える会」が結成され、組合員の自発的な貢献を組織運営に積極的に取り入れている。ボランティアの人々はバザーの実施、売店・喫茶店などを企画・運営して、直接的・間接的に「結いのき」を支援している。他には映画上映による資金作り、年間行事の開催、食材の仕分け、施設内の見回り、ユニットにおける調理、草むしりなども「結いのき」の関係者と共同で行っている。ボランティアには有償と無償があり、前者に対しては県の賃金基準に基づいて手当が支払われている。

「結いのき」の運営費については、グループホームの収益（含む介護保険料）から賄っているが、先述のように建設資金の大部分は組合員の出資金を用いているため、直接的に「結いのき」を利用していない組合員から、運営や経営に対して厳しく指摘・改善を求められるとともに、経営者と組合員の双方が理解をするために対等な立場で、地区委員会などで議論が繰り返され、合意を得るという工夫が積み重ねられている。この委員会では、多数決による意思決定ではなく、参加者全員の合意を前提としているため、ひとつの決定を下すのに非常に長い時間を要するが、全員が合意するために個別折衝を行い、会議を円滑に進めるための運営ノウハウなどが組合組織には備わっている。

このようにグループホームを開所した生活クラブ生協は、その後に更なる事業拡大ならびに収益構造の強化を目指すために社会福祉法人に切り替えた形での活動拡大を目指したが、長期借入金導入の事業形態では法人変更が困難であったため、NPO法人の形態でデイサービス事業とグループリビング事業（高齢者共同住宅）を開始することになった。

NPO法人では「地域の中で孤立しやすい高齢者、障がい者、子どもが生活を協同することでお互いに助け合いながら「共生」を目指し、終の棲家として「自立と協同」の生活を共にし、「地域社会と共生」することで、医療保険や介護保険に可能な限り依拠しない暮らし」が掲げられ、非営利の形で「自立・協同・共生」を目指して2007年12月に設立された。

この2つの事業施設はグループホームと同様に、土地を組合員から廉価に提供されたものを利用しており、グループホームから徒歩5分ぐらいのところに立地している。デイサービスならびにグループリビングは、生活クラブやまがたからの寄付金、個人や団体からの寄付金・会費収入、競輪事業による福祉助成金および銀行からの融資を受けて建設した。

デイサービスはこれまで15名の利用者を受け入れてきたが、安全で美味しい食事の提供や充

実した浴室、利用者視点の徹底などが利用者やその家族の評判を得て、2010年度からは利用者数を10名増やし25名が利用できるまでになっている。またグループリビングは10人が入居できる共同生活施設であり、豪雪地帯で雪かき・雪降しの必要がないこと、さらには医療機関やグループホームとの連携などが好評を得て、既に大部分の部屋が入居済みとなっている¹⁹。

5. 考察および結論

ここまで生活クラブやまがた（生活協同組合）の地域社会における活動ならびに高齢者福祉分野への参入というものを時系列的に見てきた。この内容を先に仮説として示した組織の4機能に基づく構成要素に当てはめたものが表2である。この表に示したように、「生活クラブやまがた」が高齢者福祉分野に参入し、これを実施するにあたって求められる組織としての機能が存在している。

例えば、生産機能の資本要素では、グループホームを開所するにあたり、その費用を生活協同組合の組合員による出資金および組合の購買活動事業によって生じた内部留保の再配分という形で捻出し、不足部分については融資制度（銀行融資や生協独自の融資制度）を用いて調達している。設計上の変更から生じた多額の建設費のために施設に必要な備品が調達できない事態になると、組合員に呼びかけ、各家庭から供出された備品・家具等を有効利用している。またグループホーム等で必要となる建材・資材・材料等については組合とこれまで長い関係のある業者から調達・購入するとともに、グループホーム等で必要な食材や日用生活品は、組合が直接契約を結んでいる生産者から一括で仕入れ、食事を含めた生活のあらゆる場面でこれらが提供されている。

また販売機能の労働要素を見てみると、福祉施設の案内・広報を組合の購買担当職員および営業担当職員が担っており、高齢者施設で働くボランティアについては組合員を中心に構成されて、施設の内外における労働力の提供およびバザー等を通じた資本調達の一部を担っている。販売技術については、これまでの組合によって行われてきた購買活動や環境保全運動（特に環境に配慮した石鹸の販売等）の経験などが利用されており、利用者層の選定や高齢者市場の調査などでは長年の組合におけるマーケティングのノウハウおよびその手法が用いられている。高齢者福祉施設の広報については、組合独自の広報誌・機関紙および市の広報に定期的に情報を掲載するとともに、従来から組合との関係がある印刷所に依頼をしてパンフレットやチラシを作成し、さらにはインターネット上にホームページを作成し、ここに組合員が定期的に記事を執筆・投稿するなどして広報に工夫を凝らしている。これとは別に組合員が市政や県政の場面において政治的な広報活動を行っており、行政関係者への「結いのき」のアピールも積極的に実施している。

このように先の仮説に当てはめて内容を詳細に見ていくと、高齢者福祉事業を実施するにあたって必要となる機能の大部分を、これまでの生活協同組合が実施してきた地域社会における

表2 生活協同組合の機能が高齢者福祉活動に代替・利用された項目一覧

	土地要素	労働要素	資本要素
研究機能	<ul style="list-style-type: none"> ●研究施設・設備 製品開発設備、試験・実験施設、他機関の施設利用など ●通信設備 流通システム、販路管理システム、災害時通信システムなど ●水・電気・ガス施設 電気、上水道、下水道、ガス、暖房等の施設など 	<ul style="list-style-type: none"> ●開発者・研究者 生産者、生協製品開発担当者、大学・研究所の研究者など ●研究・開発技術 安全な製品開発の奨励、生協を通じた技術支援、福祉技術の研究など ●企画・計画、設計能力 学習会・バザー・海外援助・災害支援・売店・映画会の企画・運営の経験など 	<ul style="list-style-type: none"> ●開発資金 生協からの融資、銀行等からの外部融資の活用など ●資材・材料 生産者からの提供、山形県試験場からの提供など ●研究情報 大学等の研究者、他の生協との連携、行政関係者との連携など
生産機能	<ul style="list-style-type: none"> ●土地、生産設備、工場 組合員からの土地提供、事務所、生産者設備、集配場など ●資材庫、生産設備・機材 製品保管庫、貯蔵庫、食品加工設備、食品包装機材など ●エネルギー 電気、ガス、水道、石油等のエネルギー調達など ●廃棄物処理 リサイクル促進、廃棄物の適正処理など 	<ul style="list-style-type: none"> ●製造員、検査員・従業員 生産者、生協の基準検査員、品質管理員、福祉従事者、福祉ボランティア、設計士など ●生産・製造技術 製品加工技術、介護支援技術、福祉技術など ●技術訓練 技術指導、研修会・講習会の定期開催と参加、外部専門家の導入など 	<ul style="list-style-type: none"> ●資材・材料 組合員からの備品等の供出、生産者からの材料調達、業者からの資材調達など ●購入・生産資金 組合員の購入資金、貸付制度、出資金など ●原材料、商品 生産者からの商品提供、組合を通じた商品調達、業者からの材料調達など
販売機能	<ul style="list-style-type: none"> ●保管設備・保管・倉庫 商品保管庫、倉庫など ●仕分場・販売店 生協の商品仕分場、分別場、販売店、事業所など ●発送・出荷・運搬・配送 生協従業員の購買活動、災害援助や国際活動における物流管理経験、購買活動におけるネットワーク、運搬手法など 	<ul style="list-style-type: none"> ●販売・製品管理従業員 生協の購買担当従業員、営業担当員、班や地域単位のボランティアなど ●販売技術・マーケティング・市場調査、生協の購買活動を通じた経験、環境保全商品の販売経験など ●広報 広報誌、印刷物、インターネット、政治活動を介した広報など 	<ul style="list-style-type: none"> ●製品・仕掛品 組合員・利用者向けの商品・製品の調達など ●販売資金 組合員からの出資金・共済金、生協基金の利用、銀行借り入れなど ●購買・販売・集金 地域における購買と集金活動、災害・国際活動における集金活動など ●輸送手段、運搬車 製品・商品輸送、輸送機材・輸送車など
管理機能	<ul style="list-style-type: none"> ●管理者、事務担当者 生協の理事長・理事を含めた管理者、職能別・業種別管理者、事務職員、介護専門職員、ボランティア、会計士など ●保健管理 共済制度、防災・災害・損害などの各種保険、雇用・労災保険、医療・社会保険など ●管理技術 施設の保守技術、人事・労務管理技術、警備・保安技術、品質管理技術、販売技術、財務管理、開発管理、資材・在庫管理、工程管理技術、納期管理、情報管理など ●賞罰制度、人事考課 生協における賞罰制度、人事考課制度、組合規則、組合理念など 		

諸活動、特に購買活動、環境保全活動、緊急災害援助活動、国際援助活動、共済活動、食育教育活動などにおける経験を経ることで確立された諸機能が、高齢者福祉事業を実施するにあたって有効に働き、これらの機能を用いて高齢者福祉事業が展開されていることが表からも読み取れるであろう。

これにより高齢者福祉事業を全くのゼロという素地から、一から形成することで一般的に発生する費用を廉価に抑制することができ、さらに社会的な効用を利益に転換して費用負担を行い、事業を安定的かつ継続的に実施していることが、開発社会学的な観点からは分析することができる。

このように地域社会に根ざした組織体が新たに高齢者福祉分野に参入する場合、その組織の持つ経験や機能を有効に用いて活用することができれば、参入障壁の1つであると考えられている土地・労働・資本の諸資源にかかる費用負担を軽減することができ、研究・生産・販売・管理という機能を新規事業において活用することが有効であることが、本研究によって明らかになった。

6. おわりに

本稿の冒頭で述べたように、これからの日本は、人口減少と少子高齢化の更なる進化・進展に伴って、高齢者人口の増加が顕著となり、従来の福祉水準を如何に維持するのかが大きな課題になってくることは間違いない。これまでのように社会福祉法人、医療法人、営利法人などがこれら増える需要を担うにしても供給体制は追いつかず、さらに国の恒常的な財政赤字の状況から、従来の介護保険の水準を財源的に維持し続けることは難しい。

このような時代を目前にして求められることが、地域に根ざした組織体が高齢者福祉分野に参入するという、いわゆる地域社会の活力・資源を最大限に用いた高齢者福祉モデルの構築である。このモデル構築には、多額の費用をかけずに、利用者視点に立った福祉を住民参加型で提供することが求められている。

本研究ではその1つの試みとして、地域組織が高齢者福祉事業を展開する際の優位性を、機能代替という観点からアプローチを試みた。しかし本稿でも明らかになったように、全ての地域組織、なかんずく生活協同組合、農業協同組合・漁業協同組合、NPO法人などが、高齢者福祉事業に参入することが有利であるというわけではない。最も大切なことは、結論部で示したような機能をこれまでの組織活動のなかでどの程度まで高齢者福祉分野に参入しようとする組織が有しているのか、或いはこれらの機能をどのように組織に内部化しているのかという点を詳細に分析し、新規参入の妥当性を検討することである。

本研究では、組織の機能代替に関する仮説を設定して、これを生活クラブやまがたの事例を

通じて例証を行ってきた。さらに多くの事例をもって仮説の妥当性を検証することが必要であるが、今回の研究では組織機能を分析するうえでの有効な視点と枠組みを提示できたものと考えている。

【参考文献】

- 綾部誠（2009）「技術受容組織の生産能力と資源調達／製品の販売・処分能力に関する機能分析」『国際人間学フォーラム』No.5、中部大学大学院国際人間学研究科。
- （2010）「参加型組織の意識化から組織化に移行する要因分析に関する研究」『国際人間学フォーラム』No.6、中部大学大学院国際人間学研究科。
- 秋庭雅夫他（1988）『経営工学概論』朝倉書房。
- 稲垣保弘（2002）『組織の解釈学』白桃書房。
- 井上肇（2007）『結いのき物語』いちい書房。
- 大月博司他（2001）『組織のイメージと理論』創生社。
- 大濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践』ふくろう出版。
- 岡崎強他編（2007）『改訂 新選・高齢者福祉論』みらい。
- 加護野忠雄（1990）『経営組織の環境適応』白桃書房。
- 桑田秀夫（1995）『工業経営の基礎』日刊工業新聞社。
- 厚生労働省編（2009）『平成21年度版 厚生労働白書』ぎょうせい。
- 参加型福祉社会を拓く出版プロジェクト編（2000）『参加型社会福祉を拓く』風土社。
- 島村陽来（1968）『改訂 工業経営論』泉文堂。
- 関口和雄他（2001）『経営学』日本福祉大学。
- 武田修三郎（2002）『デミングの組織論』東洋経済新報社。
- とりの目むしの目編集委員会（1994.11－2006.6）『月刊 とりの目むしの目』米沢生活協同組合。
- 松本由美子（2009）『生活クラブやまがたの高齢者福祉活動と事業』、2008年度共済推進担当者研修会資料、生活クラブやまがた生活協同組合。
- 平池久義（1983）「仕事の分化と経営組織の部門的特性」大澤豊他編『現代の経営組織』有斐閣。
- 余語トシヒロ（2001）『事例研究Ⅰ』日本福祉大学。
- （2002）『事例研究Ⅱ』日本福祉大学。
- （2002）「福祉経営組織のデザイン」『事例研究ⅡB』日本福祉大学。
- 米沢生活協同組合編（2003）『1000ページの記念誌』米沢生活協同組合。
- 米沢商工会議所編（2007）『大学と協働による高齢者のまちなか利用・居住支援の社会実験調査』米沢商工

会議所。

渡辺考雄他編（2008）『福祉産業マネジメント』同文館出版。

-
- ¹ これらはすべて中位推計の値から導出した値である。国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成18年12月推計）』。
 - ² 厚生労働省編（2009）『平成21年度版 厚生労働白書』
（http://www.mhlw.go.jp/za/0825/c05/siryou/sh09011000.html#1_10_0_58）。
 - ³ 平成14年には約240万人の利用者がいたが、平成20年には約370万にまで増加している。厚生労働省編（2009）、前掲ホームページ参照。なお、平成37年には約520万人にこの値が達すると見込まれている。
 - ⁴ 厚生労働省の試算によると、平成37年には年金・医療・福祉に関わる社会保障給付費は、176兆円にのぼるとされ、このうち介護には約20兆円が必要になると試算されている。厚生労働省ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1222-4d3.html>）
 - ⁵ 厚生労働省「平成19年 介護サービス施設・事業所調査結果の概況」厚生労働省ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service07/index.html>）
 - ⁶ 稲垣保弘（2002）『組織の解釈学』白桃書房、pp.35-36。
 - ⁷ 平池久義（1983）「仕事の分化と経営組織の部門的特性」大澤豊他編『現代の経営組織』有斐閣、p.62、pp.80-85。
 - ⁸ 関口和雄他（2001）『経営学』日本福祉大学、pp.72-73。
 - ⁹ 武田修三郎（2002）『デミングの組織論』東洋経済新報社、pp.281-284。
 - ¹⁰ 秋庭雅夫他（1988）『経営工学概論』朝倉書房、pp.26-28。
 - ¹¹ 島村陽来（1968）『改訂 工業経営論』泉文堂、pp.158-159。
 - ¹² 桑田秀夫（1995）『工業経営の基礎』日刊工業新聞社、p.38。
 - ¹³ 特に地域社会や組織の機能や能力分析を通じた参加型開発については、大濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践』ふくろう出版に、体系的に方法論が述べられている。
 - ¹⁴ コンティンジェンシー理論は、環境適応理論とも称される。これまでの古典経営学では環境はあくまでも所与であって、主に組織だけに注目をして、生産性向上や管理方法などが研究されてきた。しかし現場からの批判もあり、組織と環境の関係性を前提とした学問が展開されるようになる。これをコンティンジェンシー理論という。
 - ¹⁵ 組織とこれを取り巻く環境の関係性については、綾部誠（2009）「技術受容組織の生産能力と資源調達／製品の販売・処分能力に関する機能分析」『国際人間学フォーラム』No. 5、中部大学大学院国際人間学研究科に詳しい。
 - ¹⁶ 本研究は、経営学のなかのネオコンティンジェンシー理論に依拠する立場をとっている。ネオコンティ

ンジェンシー理論はオープン組織をモデルとしており、組織と環境との間の相互関係を前提とする理論である。ネオコンティンジェンシー理論の学問的な諸検討については、加護野忠雄（1990）『経営組織の環境適応』白桃書房や、大月博司他（2001）『組織のイメージと理論』創生社などに詳しい。

- ¹⁷ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）』、ホームページより算出。
- ¹⁸ 米沢商工会議所編（2007）『大学と協働による高齢者のまちなか利用・居住支援の社会実験調査』米沢商工会議所、pp.5-6。
- ¹⁹ 2010年4月にたろう所は閉鎖されることになり、利用者の一部がグループリビングへ入居することになった。

A Study of the organizational function substitute in the case of community-based organization establishment in aged population welfare field Activity case of Yamagata Prefecture Yonezawa city's "Live Club Yamagata"

Makoto AYABE

(Yamagata University Graduate School of Science and Engineering)

It is estimated that progress of low birthrate and longevity will bring the decline of Japan population. In addition, whatever, the maintenance of present level of welfare is a challenge against the background of the government constant budget deficit.

Therefore, this study is focused on the aged person welfare service that the cooperative association offers, treating the case how the community association existence expanded the range of activity in the development of aged person welfare field.

This paper analyzes from the viewpoint of social development study, the implementing and developing of a new functional capability based on the past preparation of organizations of the aged person welfare, how the existing function capability apply and alternate.

Herewith, the aim of this paper is to establish an analysis framework in the case when a community-based organization be established into the aged person welfare field.

Key words: aged person welfare, organization alternative function, community-based organization.